

Kooperation, grenzüberschreitende

Knippschild, Robert

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Knippschild, R. (2018). Kooperation, grenzüberschreitende. In *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung* (S. 1203-1210). Hannover: Verlag der ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-55991122>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-ND Lizenz (Namensnennung-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-ND Licence (Attribution-NoDerivatives). For more Information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0>

Robert Knippschild

Kooperation, grenzüberschreitende

S. 1203 bis 1210

URN: urn:nbn:de:0156-55991122



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

In:

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.):
Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung

Hannover 2018

ISBN 978-3-88838-559-9 (PDF-Version)

Kooperation, grenzüberschreitende

Gliederung

- 1 Begriffserklärung und Relevanz
- 2 Herausforderungen
- 3 Rechtlicher Rahmen
- 4 Instrumente, Steuerungsformen, Institutionen
- 5 Förderprogramme

Literatur

Grenzüberschreitende Kooperation umfasst die Zusammenarbeit zwischen regionalen und kommunalen Gebietskörperschaften sowie weiteren Partnern in grenznahen Regionen. Zur Überwindung von Grenzbarrieren wird diese Zusammenarbeit im Rahmen der europäischen Regionalpolitik in allen europäischen Grenzregionen gefördert.

1 Begriffsklärung und Relevanz

Generell bezeichnet der Begriff *grenzüberschreitende Kooperation* die Zusammenarbeit über nationalstaatliche Grenzen in unterschiedlichen Handlungsfeldern wie Umweltschutz, Katastrophenschutz oder Raumordnung und Bauleitplanung. Im Vordergrund dieses Beitrags steht dabei die Zusammenarbeit zwischen grenznahen Gebietskörperschaften zur besseren Koordinierung des Verwaltungshandelns im Bereich der Stadt- und Raumentwicklung. Die unterschiedlichen Verwaltungsebenen (Städte und Gemeinden, Landkreise und regionale Planungsbehörden, Bundesländer, Bund) kooperieren hierbei mit den grenznahen Partnerverwaltungen aus den Nachbarstaaten.

Darüber hinaus bezieht sich der Begriff *grenzüberschreitende Kooperation* auch auf einen Teil der europäischen Regionalpolitik (▷ *Europäische Regionalpolitik*). Ein Ziel der Regionalpolitik ist die Europäische Territoriale Zusammenarbeit (ETZ), die in die drei Ausrichtungen grenzüberschreitende Zusammenarbeit, transnationale Zusammenarbeit und interregionale Zusammenarbeit untergliedert ist. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit vollzieht sich zwischen Partnern aus mindestens zwei Staaten in einem gemeinsamen Grenzgebiet.

Im Bereich der Stadt- und Regionalentwicklung ist grenzüberschreitende Kooperation von hoher Relevanz, da etwa Umweltrisiken nicht an Staatsgrenzen Halt machen und eine ausgewogene, zukunftsfähige Entwicklung der Grenzregionen eine abgestimmte Siedlungs- oder Infrastrukturplanung voraussetzt. Mit der zunehmenden Abschaffung von Grenzbarrieren im Zuge des europäischen Integrationsprozesses ist es ein Ziel der europäischen Raumentwicklungspolitik (▷ *Europäische Raumentwicklungspolitik*), funktionale grenzüberschreitende Räume zu fördern. Um gemeinsame Entwicklungspotenziale und Komplementaritäten von grenznahen Räumen zu nutzen, bedarf es ebenfalls der grenzüberschreitenden Kooperation.

2 Herausforderungen

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Stadt- und Regionalentwicklung stellt die beteiligten Akteure immer wieder vor Herausforderungen. Hierzu zählen administrative Asymmetrien, rechtliche Hürden und die unterschiedlichen Planungssysteme in den jeweiligen Staaten.

Konkrete Schwierigkeiten ergeben sich zum einen durch die Beschränkung von Verwaltungszuständigkeiten auf das eigene Territorium. Daher wird die grenzüberschreitende Zusammenarbeit häufig immer noch als freiwillige und zusätzliche Aufgabe des Verwaltungshandelns betrachtet, was besonders bei anhaltenden Kürzungen und bei fehlendem politischen Rückhalt zu Problemen führen kann.

Zum anderen erschweren unterschiedliche Verwaltungsstrukturen, Zuständigkeiten, Verwaltungsverfahren und Rechtsgrundlagen die Zusammenarbeit. Insbesondere der föderale Staatsaufbau sowie das deutsche Planungssystem mit eingeschränkten Kompetenzen auf nationaler Ebene unterscheiden sich deutlich von denen zentralistisch organisierter Staaten wie Frankreich oder Polen. Daher bedarf es des regelmäßigen Austausches sowie flexibler Abstimmungen über Verwaltungsebenen und Zuständigkeiten hinweg. Hinzu kommt an vielen Grenzen

die Sprachbarriere, die vor allem die grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit der Tschechischen Republik und mit Polen aufgrund wenig ausgeprägter Fremdsprachenkenntnisse auf deutscher Seite erschwert.

3 Rechtlicher Rahmen

Rechtsgrundlagen der grenzüberschreitenden Kooperation in Deutschland sind das Grundgesetz (GG) (Art. 28 GG; Art. 32 GG), im Bereich der raumordnerischen Zusammenarbeit das Raumordnungsgesetz (ROG) (§ 1 Abs. 2 Nr. 8 ROG; § 13 Abs. 1 ROG; § 26 Abs. 3 ROG) sowie zwischenstaatliche Verträge, auf europäischer Ebene Vereinbarungen und Verträge wie die Madrider Rahmenkonvention (Europäisches Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften (BGBl. 1981 II, 966)). Während an den westdeutschen Grenzen weitergehende Verträge und Abkommen existieren, die etwa gemeinsame öffentlich-rechtliche Körperschaften ermöglichen – wie der Anholter Vertrag für die Zusammenarbeit an der deutsch-niederländischen Grenze (BGBl. 1993 II, 843 ff.) oder das Karlsruher Übereinkommen für die deutsch-schweizerisch-französisch-luxemburgische Zusammenarbeit (BGBl. II 1997, 1159) –, fehlen solche rechtlichen Grundlagen an den Grenzen zur Tschechischen Republik und zu Polen.

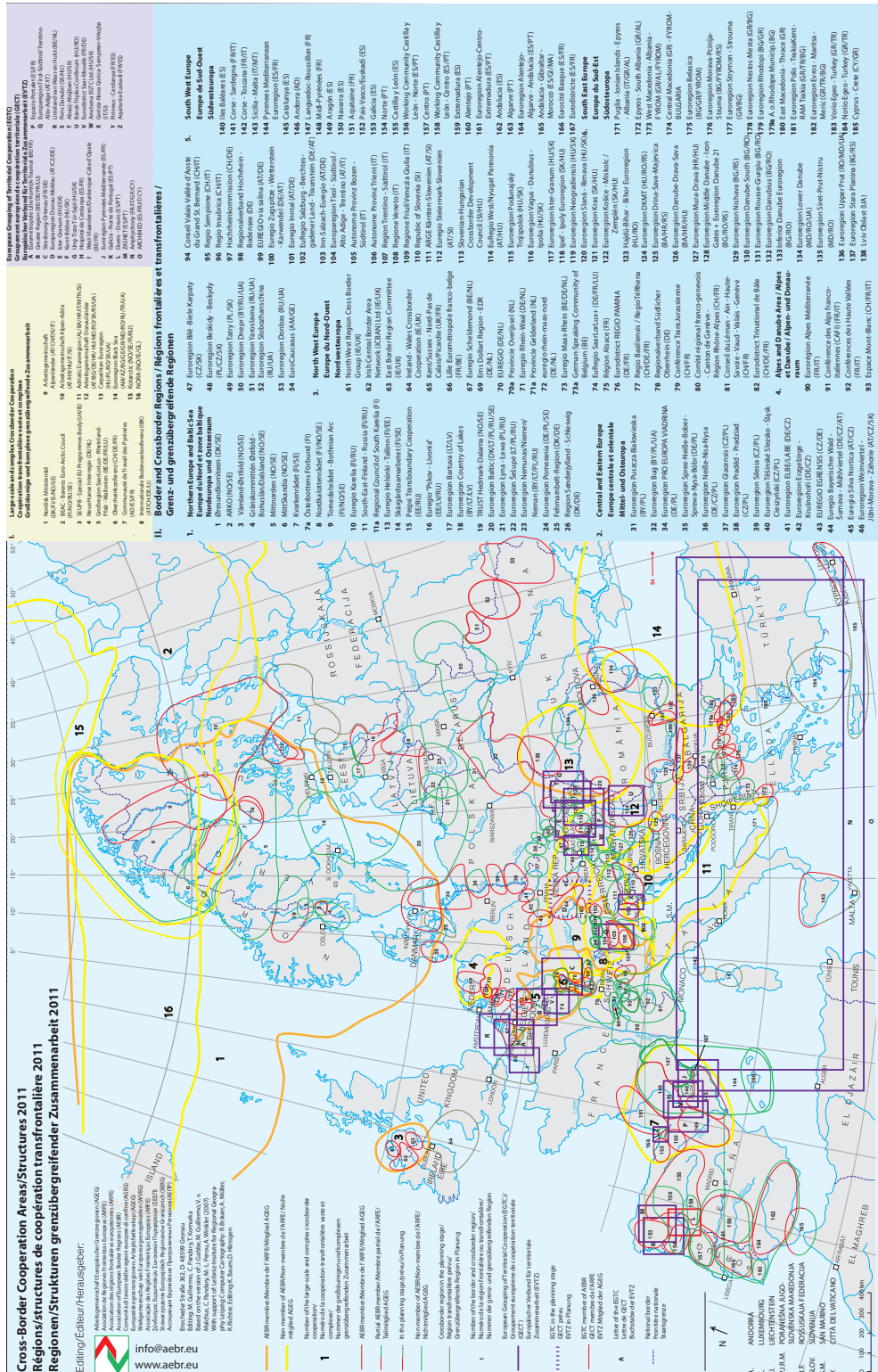
Am 05.07.2006 trat die Verordnung Nr. 1082/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) mit dem Ziel in Kraft, die grenzüberschreitende, transnationale und interregionale Zusammenarbeit in Europa zu erleichtern (ABl. EG 2006, L 219, 19). Ein solcher Verbund ist mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattet und kann aus Mitgliedstaaten, regionalen und lokalen Gebietskörperschaften und Einrichtungen des öffentlichen Rechts bestehen.

4 Instrumente, Steuerungsformen, Institutionen

Bei der grenzüberschreitenden Kooperation im Bereich der Stadt- und Raumentwicklung überwiegen informelle Instrumente wie Strategien und Entwicklungskonzepte sowie zeitlich befristete Projekte zur Entwicklung der jeweiligen Grenzüräume bzw. zur grenzüberschreitenden Abstimmung der Planungen. Beispiele hierfür sind die „EMR 2020 Zukunftsstrategie der Euregio Maas-Rhein“ aus dem Jahr 2013 oder das Projekt „DACH+ Raumbeobachtung und Raumentwicklung im Grenzraum von Deutschland, Österreich, Schweiz und Liechtenstein“ (Lenkungsgruppe EMR2020 2013; Regionalverband Hochrhein-Bodensee 2015). Darüber hinaus finden jenseits von Projekten regelmäßige Unterrichtungen zu Planungen sowie gegenseitige Stellungnahmen zu Planentwürfen gemäß entsprechender Regelungen im ROG sowie im Baugesetzbuch (BauGB) oder im Rahmen grenzüberschreitender Strategischer Umweltprüfungen (SUP) statt. Jedoch stellen diese Konsultationen die jeweiligen Planungsbehörden etwa bei der Frage der Finanzierung von Übersetzungs- und Dolmetscherleistungen immer wieder vor Probleme.

Mit einigen Nachbarstaaten existieren interministerielle Raumordnungsgremien, z. B. die Arbeitsgruppe Raumordnung der Deutsch-französisch-schweizerischen Oberrheinkonferenz oder der Raumordnungsausschuss der Deutsch-Polnischen Regierungskommission. Auch auf

Abbildung 1: Regionen/Strukturen grenzübergreifender Zusammenarbeit 2011



Quelle: AGEF 2011

Länderebene bestehen grenzüberschreitende Gremien zur Abstimmung in Fragen der Regionalentwicklung, z. B. in Sachsen die Sächsisch-Böhmische und die Sächsisch-Niederschlesisch-Lebuser Arbeitsgruppe Raumentwicklung.

Zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auf regionaler und lokaler Ebene haben sich in den letzten Jahrzehnten sogenannte Europaregionen (auch Euroregionen, Euregios) etabliert (s. Abb. 1). Hierbei handelt es sich um Zusammenschlüsse von Gebietskörperschaften, teilweise auch Unternehmen, zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Die rechtliche und institutionelle Ausgestaltung ist dabei unterschiedlich. Während die meisten Euregios an der westdeutschen Grenze gemeinsame Organisationen bilden (z. B. ist die Euregio an der deutsch-niederländischen Grenze als niederländische Stichting, die Euregio Maas-Rhein als deutscher eingetragener Verein organisiert), sind etwa die vier Euroregionen an der deutsch-polnischen Grenze als jeweils getrennte Kommunalverbände organisiert (die Euroregion Neiße-Nisa-Nysa im Dreiländereck Deutschland-Polen-Tschechische Republik besteht aus einem deutschen eingetragenen Verein, einem polnischen und einem tschechischen Verband mit getrennten Geschäftsstellen). Derzeit wird in vielen dieser Euroregionen die Schaffung gemeinsamer Organisationsstrukturen unter Nutzung eines EVTZ diskutiert. Die meisten der Europaregionen verfügen über gemeinsame Arbeitsgremien zu Fragen der Regionalplanung, Raumordnung oder Raumentwicklung.

Im Zuge der Debatte um europäische Metropolregionen (> *Metropolregion*) in Deutschland sowie der Fortschreibung der > *Leitbilder der Raumentwicklung* haben vier Grenzregionen an der westdeutschen Grenze (Euregio Maas-Rhein, Großregion, Trinationale Metropolregion Oberrhein, Europäischer Verflechtungsraum Bodensee) im Jahr 2011 den Initiativkreis Metropolitane Grenzregionen (IMeG) gegründet. Ziel des Initiativkreises ist es,

- europäische und nationale Förderinstrumente für die Abstimmung der grenzüberschreitenden Regionalentwicklung besser anzuwenden und zu synchronisieren,
- die Funktion der metropolitanen Grenzregionen als Entwicklungsmotoren auszubauen und
- diese sowohl in den Leitbildern der Raumentwicklung als auch auf europäischer Ebene zu verankern, um somit eine abgestimmte Politik des Bundes und der Länder sowie eine Positionierung in der Debatte um europäische Raumentwicklungspolitik zu erreichen (IMeG 2013: 9 f.).

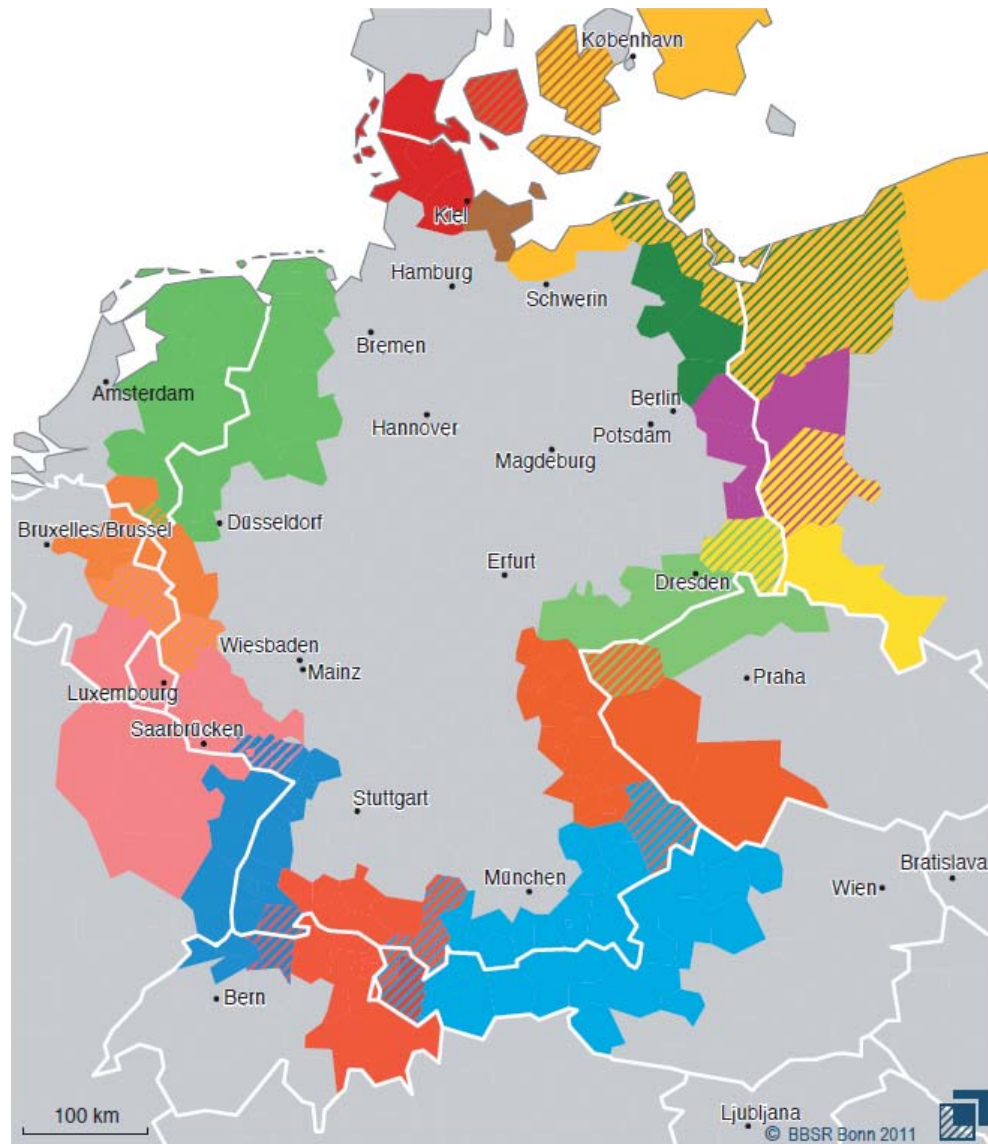
Zur Vernetzung der Grenzregionen in Europa existiert die Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen (AGEG). Zu den Aufgaben zählen der Erfahrungsaustausch, die Koordinierung und die Interessenvertretung der Grenzregionen auf nationaler und europäischer Ebene (vgl. AGEG o. J.).

5 Förderprogramme

Für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa gibt es ein eigenes Förderinstrument, welches 1989 unter dem Namen INTERREG eingerichtet wurde. Auch in der Förderperiode der Europäischen Union 2014–2020 wird die grenzüberschreitende Zusammenarbeit durch den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) im Rahmen des Ziels „Europäische Territoriale Zusammenarbeit“ der europäischen Regionalpolitik (> *Europäische Regionalpolitik*) gefördert (ABl. der EU 2013 L 347/259 Art. 2). In der ausgelaufenen Förderperiode 2007–2013 existierten insgesamt 52 Programme für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit, davon 14 mit deutscher Beteiligung (s. Abb. 2).

Kooperation, grenzüberschreitende

Abbildung 2: INTERREG IV A-Fördergebiete mit deutscher Beteiligung



Grenzübergreifende Zusammenarbeit mit deutscher Beteiligung

INTERREG IV A-Fördergebiete und angrenzende Gebiete nach Artikel 21.1 der EFRE-Verordnung (20%-Klausel)

Datenbasis: Operationelle Programme der jeweiligen Programmgebiete
Geometrische Basis: GfK Geomarketing

Brandenburg – Polen	Sachsen – Polen	Mecklenburg-Vorpommern/ Brandenburg – Polen
Deutschland – Niederlande	Bayern – Tschechien	Fehmarnbeltregion
„Großregion“	Bayern – Österreich	Region südliche Ostsee
Euregio Maas – Rhein	Alpenrhein – Bodensee – Hochrhein	Schleswig/K.E.R.N. – Süddanemark
Sachsen – Tschechien	Oberrhein	

Quelle: BBSR 2012: 139

Jeder der Kooperationsräume verfügt über ein eigenes Operationelles Programm (OP) zur programmraumspezifischen inhaltlichen und organisatorischen Ausgestaltung der Zusammenarbeit, welches von den nationalen und regionalen Behörden der beteiligten Mitgliedstaaten gemeinsam und unter Beteiligung von Kommunen, Wirtschafts- und Sozialpartnern und Nicht-regierungsorganisationen erarbeitet wird. Die Verwaltung der jeweiligen Programme obliegt den beteiligten Mitgliedstaaten, in Deutschland sind die entsprechenden Bundesländer zuständig, die eine Verwaltungsbehörde benennen und zu deren Unterstützung ein Gemeinsames Technisches Sekretariat (GTS) sowie in der jeweiligen Partnerregion eine Kontaktstelle einrichten.

Die Umsetzung der jeweiligen Programme erfolgt gemeinsam in konkreten Projekten, zu denen sich Partner von beiden Seiten der jeweiligen Grenze zusammenfinden müssen.

Literatur

AGEG – Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen (Hrsg.) (2011): Regionen/Strukturen grenzübergreifender Zusammenarbeit 2011. http://www.aebr.eu/files/publications/AEBR_map2011finalversion.pdf (16.10.2015).

AGEG – Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen (Hrsg.) (o. J.): Ziele und Aufgaben der AGEG. http://www.aebr.eu/de/profil/ziele_aufgaben.php (15.07.2015).

BBSR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2012): Raumordnungsbericht. Bonn.

IMeG – Initiativkreis Metropolitane Grenzregionen (Hrsg.) (2013): Initiativkreis deutscher Regionen in grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen. Abschlussbericht des Modellvorhabens der Raumordnung. Saarbrücken. http://www.metropolitane-grenzregionen.eu/public/filecache/MORO_IMeG_Abschlussbericht_2013.pdf (08.07.2015).

Lenkungsgruppe EMR2020 (Hrsg.) (2013): EMR2020: Eine Zukunftsstrategie für die Euregio Maas-Rhein. <http://www.euregio-mr.com/de/intern/pdf/EMR2020-D.pdf> (15.07.2015).

Regionalverband Hochrhein-Bodensee (Hrsg.) (2015): DACH+ | Raumentwicklung und Raumbeobachtung. <http://www.dachplus.org/service/download/interreg-iv/aktuelle-dokumente> (15.07.2015).

Weiterführende Literatur

AGEG – Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen (Hrsg.) (o. J.): Website der Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen. www.aebr.eu/de/ (08.07.2015).

BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Hrsg.) (2014): Leitfaden zur Gründung eines EVTZ für Akteure der transnationalen Zusammenarbeit. Berlin.

Dühr, S.; Colomb, C.; Nadin, V. (2010): European spatial planning and territorial cooperation. London / New York.

Kooperation, grenzüberschreitende

Mission Opérationnelle Transfrontalière (ed.) (2006): Practical guide to transfrontier co-operation.
http://www.espaces-transfrontaliers.org/fileadmin/user_upload/documents/Documents_MOT/Etudes_Publications_MOT/Practical_guide_COE_MOT_EN.pdf (15.07.2015).

Ritter, E.-H. (2009): Europäische Raumentwicklungspolitik. Inhalte, Akteure, Verfahren, Organisation. Detmold.

Bearbeitungsstand: 11/2016